



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05345/17*

Origem: Câmara Municipal de João Pessoa

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2016

Responsável: Durval Ferreira da Silva Filho (ex-Presidente)

Contador: Rodrigo Harlan de Freitas Teixeira (CRC/PB 008552/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Câmara Municipal de João Pessoa. Exercício de 2016. Falhas não atrativas de reprovação. Atendimento integral da LRF. Regularidade das contas. Recomendação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

**ACÓRDÃO AC2 - TC 02661/19**

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos da prestação de contas anual advinda da Mesa Diretora da **Câmara Municipal de João Pessoa**, relativa ao exercício de **2016**, de responsabilidade do seu Vereador Presidente, Senhor DURVAL FERREIRA DA SILVA FILHO.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o **Relatório Inicial** (fls. 148/154) pelo Auditor de Contas Públicas (ACP) Fernando de Carvalho Paiva, subscrito pelo Chefe de Divisão, ACP Sebastião Taveira Neto, apontando a ocorrência das irregularidades ali descritas.

Notificado, o interessado apresentou defesa às fls. 165/737, sendo analisada pelo Órgão de Instrução em relatório de fls. 765/782, da lavra do ACP João Alfredo Nunes da Costa Filho, subscrito pela Chefe de Divisão, ACP Sebastião Taveira Neto.

Resumidamente, a partir das manifestações da Auditoria e demais elementos que integram a prestação de contas, foram registradas as seguintes colocações e observações:

**1. Na gestão geral:**

**1.1. A prestação de contas foi encaminhada no prazo legal;**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05345/17*

- 1.2. A lei orçamentária anual (Lei 13.161/2016) **estimou** as transferências em **R\$57.195.000,00** e **autorizou despesas** em igual valor, sendo efetivamente **transferidos** R\$57.124.478,65 e **executadas despesas** no valor de R\$57.011.331,39;
- 1.3. Houve indicação de despesas sem licitação no valor de R\$3.918.938,51;
- 1.4. O **gasto total** do Poder Legislativo, descontado o valor da despesa com pessoal inativo, (R\$52.933.565,39) foi de **4,5%** do somatório da receita tributária e das transferências do exercício anterior (R\$1.177.408.938,48), dentro do limite constitucional de 4,5%;
- 1.5. A despesa com **folha de pagamento** de pessoal (R\$36.913.830,73) atingiu o percentual de **69,67%**, dentro do limite de 70% em relação à receita da Câmara;
- 1.6. Normalidade nos **balanços** e na movimentação **extraorçamentária**;
- 1.7. Os **subsídios** dos Vereadores se comportaram dentro dos limites impostos pela legislação pertinente;
- 1.8. Constatou-se, nos recolhimentos dos encargos **previdenciários** patronais, que, para um valor estimado de R\$5.311.969,26, houve pagamento de R\$5.209.367,99, a menor em R\$102.601,27. Por se tratar de estimativa e montante não recolhido representar 1,93% do estimado, a Auditoria não apontou o fato com mácula.
2. **Na gestão fiscal (Lei Complementar 101/2000):**
  - 2.1. As **despesas com pessoal** (R\$48.342.218,61) corresponderam a **2,61%** da receita corrente líquida do Município, dentro do índice máximo de 6%;
  - 2.2. No final do exercício, não houve **saldo a pagar de despesas com pessoal**;
  - 2.3. Os **relatórios** de gestão fiscal (RGF) foram elaborados, publicados e encaminhados conforme a legislação.
3. Não houve registro de **denúncia**.
4. Não foi realizada **diligência** na Câmara Municipal.

Ao término da análise envidada, a Auditoria concluindo pela existência das seguintes

máculas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05345/17*

1. Despesas realizadas sem a prévia licitação, no montante de R\$3.918.938,51;
2. Classificação irregular de despesa com pessoal; e
3. Ausência de empenho, liquidação e pagamento de contribuições patronais devidas ao INSS em relação à remuneração de serviços, eventuais ou não, prestados por pessoas físicas.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE/PB, em parecer da lavra do Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto (fls. 785/788), opinou da seguinte forma:

- a) **Regularidade com ressalvas** das contas anuais de responsabilidade do Sr. Durval Ferreira da Silva Filho, Presidente da Câmara Municipal de João Pessoa, relativas ao exercício de 2016;
- b) **Declaração de atendimento total** dos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício de 2016;
- c) **Recomendação** à Câmara Municipal de João Pessoa, no sentido de reclassificar as despesas com pessoal terceirizado no elemento de despesa correto e acompanhar os recolhimentos previdenciários da empresa contratada responsável pelo pessoal terceirizado.

Seguidamente, o processo foi agendado para esta sessão, com as intimações de estilo (fl.

789).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05345/17

**VOTO DO RELATOR**

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica.

Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade). Na visão do eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega<sup>1</sup>, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, eficiência e regularidade podem ser assim avaliadas:

*“Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade”.*

Com efeito, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais, isoladamente, num ou noutro. O foco tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**. Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas:

*“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente, no aspecto da operacionalidade**, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> NÓBREGA, Airton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>.

<sup>2</sup> VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05345/17

Feita esta introdução, passa-se ao exame dos fatos cogitados na prestação de contas como irregularidades remanescentes.

**Despesas realizadas sem a prévia licitação, no montante de R\$3.918.938,51.**

No exame enviado, a Auditoria indicou como eiva a existência de despesas sem realização de licitação, no montante de R\$3.918.938,51. Segundo o entendimento técnico, os gastos estariam indevidamente embasados em procedimentos licitatórios formalizados em exercícios anteriores, conforme quadro abaixo reproduzido:

Histórico da Despesa	Credor	Valor Pago em 2016	Processo Licitatório
Locação de Veículo de Representação	BR Locadora de Veículos Ltda. (CNPJ: 07.253.881/0001-00)	R\$ 93.560,21	Convite nº 001/2013
Locação dos Sistemas de Contabilidade Pública e de Folha de Pagamento	Elmar Processamento de Dados Ltda. (CNPJ: 09.164.369/0001-04)	R\$ 36.000,00	Convite nº 002/2013
Serviços de Manutenção Preventiva e Corretiva das Centrais Split	Manter Manutenção Térmica Ltda. (CNPJ: 02.718.049/0001-00)	R\$ 39.987,17	Convite nº 004/2011
Locação de Impressoras Copiadoras	Máquinas e Móveis e Equipamentos LTD-MAQ-L. (CNPJ: 40.938.508/0001-50)	R\$ 33.775,70	Adesão a Registro de Preços nº 001/2012
Serviços de Limpeza, Conservação, Copa e Portaria	RH Assessoria Consultoria e Serviços Ltda. (CNPJ: 41.150.699/0001-53)	R\$ 1.971.427,20	Pregão Presencial nº 08/2014
Serviços de Produção, Criação, Gravação de Áudio e Vídeos para Divulgação das Ações Institucionais	RI Marketing Ltda. (CNPJ: 03.316.180/0001-03)	R\$ 1.496.036,75	Concorrência nº 001/2012
Locação de 12 (doze) veículos 1.6 completos	Verão Veículos Ltda – ME (CNPJ: 08.267.154/0001-56)	R\$ 248.151,48	Pregão Presencial nº 005/2013
<b>TOTAL</b>		<b>R\$ 3.918.938,51</b>	-

Na defesa ofertada, o gestor responsável alegou que os gastos se referiam a despesas de natureza continuada e que estavam devidamente acobertados por aditivos, por intermédio dos quais foram prorrogadas as vigências dos contratos firmados com os fornecedores.

Depois de examinar a defesa, a Unidade Técnica não acatou os argumentos, sob o fundamento de que os objetos contratuais não se enquadrariam como sendo de natureza continuada.

No caso em testilha, o cerne da questão está atrelado ao enquadramento ou não dos objetos licitados na espécie de serviço de natureza continuada. Ou seja, estariam os serviços listados no quadro acima reproduzido (locação de equipamentos, locação de veículos, serviços de limpeza e conservação, etc) afetos àquela espécie de serviço (de natureza continuada)? O assunto gera polêmica principalmente em razão do legislador não ter conceituado o que seria prestação de serviço executado de forma contínua.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05345/17*

Com efeito, ao tratar da duração dos contratos, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/93), em seu art. 57, *caput*, determina que ela (a duração) ficará adstrita à vigência dos créditos orçamentários. Contudo, conforme previsão do inciso II, a prestação de serviços executada de forma contínua poderá ter sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosos para a administração, limitada a sessenta meses. Apesar da permissibilidade dada pelo legislador, não restou definido/conceituado o que seria serviço de natureza contínua.

Para o administrativista Diógenes Gasparini,

*“... serviço de execução contínua é o que não pode sofrer solução de continuidade na prestação que se alonga no tempo, sob pena de causar prejuízos à administração pública que dele necessita. Por ser de necessidade perene para a administração pública, é atividade que não pode ter sua execução paralisada, sem acarretar-lhe danos. É, em suma, aquele serviço cuja continuidade da execução a Administração Pública não pode dispor, sob pena do comprometimento do interesse público.” (in Prazo e prorrogação do contrato de serviço continuado. Revista Diálogo Jurídico. Salvador – Bahia, n. 14, jun./ago. 2002, p. 2)*

Nesse contexto, parte da doutrina associa serviço de natureza contínua com serviço essencial, de forma que estariam acobertados pela possibilidade de prorrogação da vigência somente aqueles serviços cuja interrupção traria prejuízo à Administração Pública.

Contudo, avaliando o teor do dispositivo legal que permite a prorrogação, (Lei 8.666/93, art. 57, II), observa-se que a lei não restringiu as hipóteses de contratos executados de forma contínua e essenciais. Portanto, os serviços que se enquadrariam no permissivo legal seriam todos aqueles que são executados de forma contínua, não importando se são essenciais, ou que a interrupção provoque dano à Administração, sendo suficiente, pois, que seja executado de forma contínua.

Esclarecendo os motivos da exceção à regra geral, Marçal Justen Filho assevera o seguinte, *in verbis*:

*“Estão abrangidos não apenas os serviços essenciais, mas também as necessidades públicas permanentes relacionadas com atividades de menor relevância (tal como limpeza, por exemplo). O que é fundamental é a necessidade pública permanente e contínua a ser satisfeita através de um serviço.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 05345/17

*Tem sido costumeira a identificação entre serviços contínuos e serviços essenciais. Não há maior fundamento para respaldar essa orientação. É verdade que inúmeros serviços essenciais são contínuos – mas a recíproca não é necessariamente verdadeira. Veja-se que se a Lei pretendesse vincular a aplicação do dispositivo aos casos de serviços essenciais, tê-lo-ia explicitamente feito. Invocar a presença de um serviço essencial para aplicar o dispositivo equivale a ignorar a razão de ser do dispositivo” (in Comentário à Lei de Licitações e Contratos Administrativos / Marçal Justen Filho – 14 ed. – São Paulo: Dialética, 2010. p. 726).*

O ilustre autor registra, ainda, que a prorrogabilidade não se vincula à importância do serviço, mas sim à previsibilidade da existência de recursos orçamentários para o futuro custeio. Assim expõe o administrativista, in litteris:

*“Um serviço contínuo, relacionado com uma necessidade permanente e renovada, poderá ser contratado com previsão de prorrogação porque se presume que sempre haverá inclusão de verbas para sua remuneração no futuro. Logo, é perfeitamente possível que um serviço contínuo não apresente maior essencialidade – tal como se passa, sob certo ângulo, com o serviço comum de limpeza.*

*Por outro lado e na medida em que a necessidade a ser atendida é permanente, torna-se muito problemático interromper sua prestação, risco que poderia ser desencadeado se houvesse necessidade de promover licitação a cada exercício orçamentário”.*

No caso dos autos, observa-se que os serviços indicados talvez não se encaixem na qualidade de serviços essenciais. Contudo, é forçoso reconhecer que, em todos os exercícios financeiros, há previsibilidade da existência de recursos orçamentários para o respectivo custeio, de forma que eles se enquadram na classe de serviços de natureza contínua.

A irregularidade, assim, não prospera.

**Classificação irregular de despesa com pessoal.**

Foi consignada falha atinente à classificação de despesas tidas pela Auditoria como sendo de pessoal, mas que foram registradas como serviços de terceiros. Para a Unidade Técnica, o montante de R\$838.061,28 foi contabilizado no elemento de despesa 36 – outros serviços de terceiros pessoa física, quando deveriam ter sido lançados como despesa de pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05345/17*

Em sua defesa, a autoridade responsável asseverou não haver irregularidade na classificação, uma vez que as pessoas físicas foram contratadas para atender demandas eventuais da Câmara Municipal em serviços como: regência de coral; campanha de vacinação de servidores; suporte pontual para manutenção de computadores; etc.

Depois de examinar os elementos defensórios, a Unidade Técnica manteve o entendimento pela permanência da eiva, sob o fundamento de que a substituição temporária de mão de obra no setor público deveria ser contabilizada, por exemplo, no elemento de despesa 34.

A constatação de informações e registros imprecisos ou contraditórios, ou até mesmo a ausência destes, vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC<sup>3</sup>. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela Resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

*1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.*

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

2.1.2 - (...)

*e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.*

Deve a gestão do Poder Legislativo Municipal adotar as providências cabíveis para evidenciar de forma os gastos de pessoal e outras contratações temporárias em suas demonstrações contábeis, pois a contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, **cabendo recomendações** para o aperfeiçoamento de tal conduta.

---

<sup>3</sup> Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05345/17*

**Ausência de empenho, liquidação e pagamento de contribuições patronais devidas ao INSS em relação à remuneração de serviços, eventuais ou não, prestados por pessoas físicas.**

Levando em consideração a mácula descrita anteriormente, a Auditoria consignou outra eiva dela decorrente que consistiria na ausência de empenho, liquidação e pagamento de contribuições patronais devidas ao INSS em relação à remuneração de serviços, eventuais ou não, prestados por pessoas físicas, cuja base de cálculo seria aquele montante de R\$838.061,28.

Na defesa ofertada, repisando as alegações expendidas para a mácula anterior, o gestor argumentou que os serviços foram contabilizados de forma adequada, seguindo as normas da Lei 8.666/93 e que não incidiria tributação de contribuição social.

Convém esclarecer, por oportuno, que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56, da Lei 8.212/91.

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município.

**Diante do exposto**, VOTO no sentido de que este Órgão Fracionário, sobre a prestação de contas advinda da Mesa da Câmara Municipal de **João Pessoa**, relativa ao exercício de **2016**, sob a responsabilidade do Vereador Presidente, Senhor DURVAL FERREIRA DA SILVA FILHO, decida: **I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal; **II) JULGAR REGULAR** a prestação de contas ora examinada; **III) RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; **IV) REPRESENTAR** à Receita Federal do Brasil sobre os fatos relacionados às obrigações previdenciárias; e **V) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSO TC 05345/17*

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05345/17**, referentes à prestação de contas advinda da Mesa Diretora da Câmara Municipal de **João Pessoa**, relativa ao exercício de **2016**, sob a responsabilidade do seu Vereador Presidente, Senhor **DURVAL FERREIRA DA SILVA FILHO**, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em: **I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal; **II) JULGAR REGULAR** a prestação de contas ora examinada; **III) RECOMENDAR** a adoção de providências no sentido de evitar as falhas diagnosticadas pela Auditoria e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, bem como às normas infraconstitucionais pertinentes; e **IV) INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

João Pessoa (PB), 22 de outubro de 2019.

Assinado 24 de Outubro de 2019 às 10:49



**Cons. Arthur Paredes Cunha Lima**  
PRESIDENTE

Assinado 24 de Outubro de 2019 às 09:22



**Cons. André Carlo Torres Pontes**  
RELATOR

Assinado 24 de Outubro de 2019 às 13:54



**Sheyla Barreto Braga de Queiroz**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO